

SEMINÁRIO INTERNACIONAL
AGRICULTURA FAMILIAR, TERRITÓRIOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Petrolina - PE, 25, 26 e 27 de novembro de 2014

**Trajetórias das políticas de D Rural
no semiárido nordestino e bases
metodológicas de P & D**

Eric Sabourin

Introdução

Hipótese: Os trabalhos CPATSA/CIRAD têm acompanhado (e têm marcado em alguns casos) com métodos de P & D, a evolução das políticas de desenvolvimento rural e territorial no Nordeste semiárido.

3 momentos:

- Convivência com a seca e enfoque sistêmico (SIP, Ouricuri,)
- P & D agricultura familiar e desenvolvimento local (Massaroca, Urca)
- A abordagem territorial (NS Gloria) e a universidade camponesa

3 Fases das políticas públicas

- DRI e primeiras políticas específicas para AF y Desenvolvimento local
- Políticas de desenvolvimento territorial rural e combate a fome
- Mix de políticas, AF, políticas sociais, mudança climática, etc.

Metodologia

- Recuperação e análise de arquivos e bibliografia
- Comparação e perspectiva entre a escala macrorregional Latino americana, a escala nacional no Brasil e a escala do semiárido

Introdução

- **Situação atual**

- Novas demandas da sociedade para agricultura, em particular familiar
- Novas normas ambientais, climáticas, comerciais e de qualidade dos alimentos
- necessidade de conjunto de políticas (*policy mix*) para AF e atores dos territórios
- Exigências de coordenações e negociações entre múltiplos atores e níveis
- Necessidade de novos instrumentos de análise e ação por parte da pesquisa

- **Pequena análise para cada etapa**

- Política de agricultura generalista → revolução verde/transferência de tecnologia
- Política diferenciada para AF → tipologias/trajetórias, diversidade e organização DL
- Políticas desenvolvimento local → gestão dos recursos naturais, zoneamentos
- Política de desenvolvimento territorial → zoneamento ? não é suficiente: reduzir assimetrias (Unicampo) e elaborar projetos coletivos (Agencia Desenv. Regional)

.....Novas fases virão com novas políticas → devemos observar o quê ? -

Metodologia

Uma matriz de análise comum em cinco blocos

- 1) Importância da agricultura e da agricultura familiar na economia do país;
- 2) História e trajetória das políticas agrárias, especialmente das focadas na agricultura familiar;
- 3) Origens e vetores dessas políticas; papel dos movimentos sociais, grupos de interesse ou coalizações para AF;
- 4) População/categoria meta e a caracterização dos principais instrumentos dessas políticas e do seu financiamento;
- 5) Avaliação pluralista dos resultados e efeitos, as perspectivas de evolução e os principais desafios dessas políticas.

Um estudo em onze países



Eric Sabourin - Mario Samper - Octavio Sotomayor
Coordinadores



Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos y perspectivas



Principais políticas para a agricultura familiar por país

Países	Política agrícola generalista	Política específica para Agricultura Familiar	Desenvolvimento Sustentável ou Desenvolvimento Territorial Rural
Argentina*	SAGPyA, 1988 PROFEDER, 2003	SDRyAF en MINAGRI PROINDER, 2004, Registro Nac. AF, 2007	PROFEDER-INTA, 2003 PRODERI, 2012
Brasil*	MAPA, 1962-1998	PRONAF, 1995 + DAP (Doc Apt. Pronaf), 1996 MDA, 1999	PRONAT, 2003 PTC, 2008
Chile*	MINAGRI, 1990	INDAP 2006 - Pol. Nac.Des. Rural, 2014-24	DTR Indígenas 2004, Pol. Nac. Des. Rural 2014-24
Colombia	INCODER, 2003	PRAN, 2000 INCODER, 2003	DRE, 2007 & DRET, 2012
Costa Rica	Plan del sector agropecuario,	Plan Sectorial Agri. Familiar (2010-14)	PDR, 1997 Ley del INDER, 2012
Ecuador	MAGAP/ Plan Agropecuario 2006-2017	PRONERI, 2007 ERAs Escuelas Rev Agri	Prolocal y Proder 2007 Plan Nacional del Buen Vivir, 2008
México	Alianza Para el Campo	PROCAMPO/PROAGRO/INDESOL, 1995	Ley de Desarrollo Rural Sustentable, 2001
Nicaragua	MAGFOR y Proruralagro 2005	Dir. AF/MEFCCA 2007; Prorural Incluyente CRISSOL, 2007	Proyectos pilotos locales con coop. Internacional
Perú	MINAGRI, Mi Riego	Agro Rural, 2008	Plan Estrat. Sectorial/ 2012/2016 y DTR.
Uruguay*	MGAP, 2005 Ley Des. Rural	Dir. Des. Rural del MGAP 2008 ; Reg. Prod. Familiar, 2009	Ley de Ordenamiento Territorial, 2009

Políticas agrícolas generalistas que afectan a la agricultura familiar

- Países com agriculturas familiares demograficamente dominantes (Peru, Equador, Colômbia) ou sem peso político (Costa Rica).
- Modernização da agricultura: acesso a recursos e financiamentos para aumentar a produção e a produtividade dos produtores.
- Programas de investimento, apoio a instalação, assistência técnica e aconselhamento em gestão agrícola.
- Políticas de ATER ainda baseadas na revolução verde, reduzidas ou abandonadas por falta de recurso, mas têm influenciado amplamente um modelo dominante de modernização agrícola
- Inovações e adaptações existem especialmente em programas de formação à distancia, sistemas de alfabetização e capacitação digital (Uruguai, Chile e Brasil).

O modelo de política focalizada na agricultura familiar

- 1) **Argumento:** modelo justificado pela capacidade da AF responder a problemas nacionais de segurança e de soberania alimentar, de redução de pobreza rural e geração de emprego.
- 2) Uma **categoria alvo** definida por normas ou por lei
- 3) **Três instrumentos** num mesmo marco de política nacional
 - a) créditos diferenciados ou subsidiados, individuais ou coletivos;
 - b) apoio adoção de tecnologias com assistência técnica;
 - c) capacitação e promoção da organização

INDAP/Chile, PRONAF/Brasil, PROINDER/Argentina, CRISSOL / Nicarágua

- 4) **Registros de produtores familiares** → acesso às diversas modalidades de intervenção, garantias (bancárias) e a instrumentos associados à política de agricultura familiar

Emergência e disseminação regional do modelo

Fatores diversos e conjugados

- Esgotamento e fracasso dos dois modelos anteriores: reforma agrária e revolução verde (todos) + ruptura abastecimento externo: Cuba/1993
- Impacto excludente da liberalização e do ajuste financeiro e estrutural (Argentina, Peru, Costa Rica e Colômbia)
- Redemocratização a partir dos anos 1990 (todos)
- Estabilização financeira e fim da inflação (p. crédito): Brasil, Argentina
- Crise alimentar e boom dos preços agrícolas a parti de 2008 (Peru, Bolívia)

Coalizações e grupos de interesse em torno da AF

- Mudanças políticas: Chile/1962, Argentina/2004, Uruguai/2005; Nicarágua/2007 etc.
- Coalizões movimentos sociais e vitória política: Chile/1962, Brasil /2003
- Coalizões amplas e estabilização financeira: Brasil/1995, Argentina/2004

Políticas temáticas o transversais afeitando a agricultura familiar

- **Finalidades não propriamente agrícolas:** proteção do meio ambiente, segurança alimentar, pobreza rural, desenvolvimento territorial, economia solidaria , etc.
- **Políticas ambientais e de desenvolvimento sustentável:** → transferência financeira (PSA) ou subsídios condicionados (bolsa floresta Brasil, bolsa verde MG) embora concebidos para grandes proprietários (redução dos custos de transação);
- **Políticas de segurança alimentar e de combate a pobreza**
→ reforçadas com crise alimentar de 2007-08. apoio a bancos alimentares ou de sementes, feiras do produtor, restaurantes populares e programas de compras públicas focados na AF (Brasil, Argentina, Nicarágua).
→ Transferência renda, alimentos, sementes= impacto forte em zonais rurais pobres.
- **Políticas de DTR privilegiaram agricultores familiares**
→ apoios à produção familiar fortalecendo capacidades das organizações locais.
→ programas são administrados por Ministério da Agricultura (Argentina, Chile, Uruguai, Costa Rica) ou de Desenvolvimento Agrário Social (Brasil), o que fortalece o caráter setorial agrícola e o seu foco sobre a agricultura familiar.

Diversidade do meio e dos sistemas de produção

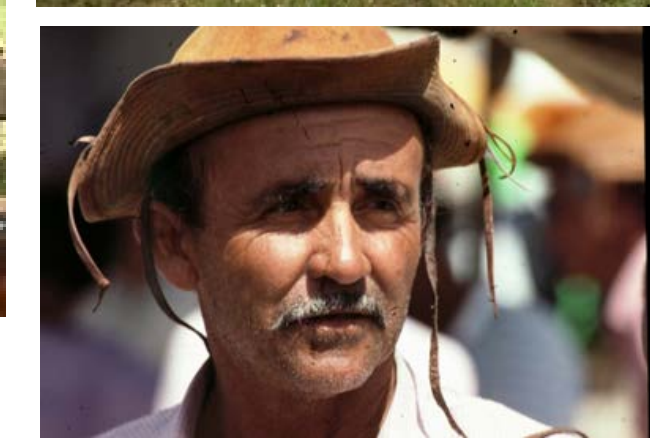


1960 : 1° Zoneamento socioeconômico no NE do Brasil (J de Casto dir FAO e L J Lebret Dir Economia Humanismo + IRFED)

1990: ZANE (Silva *et al*, 1993)

Delimita

- 22 unidades de paisagem (UP) e
- 172 unidades ecológicas (UE)
- Pelo menos 15 das UP na área do semi-árido legal. 1960:



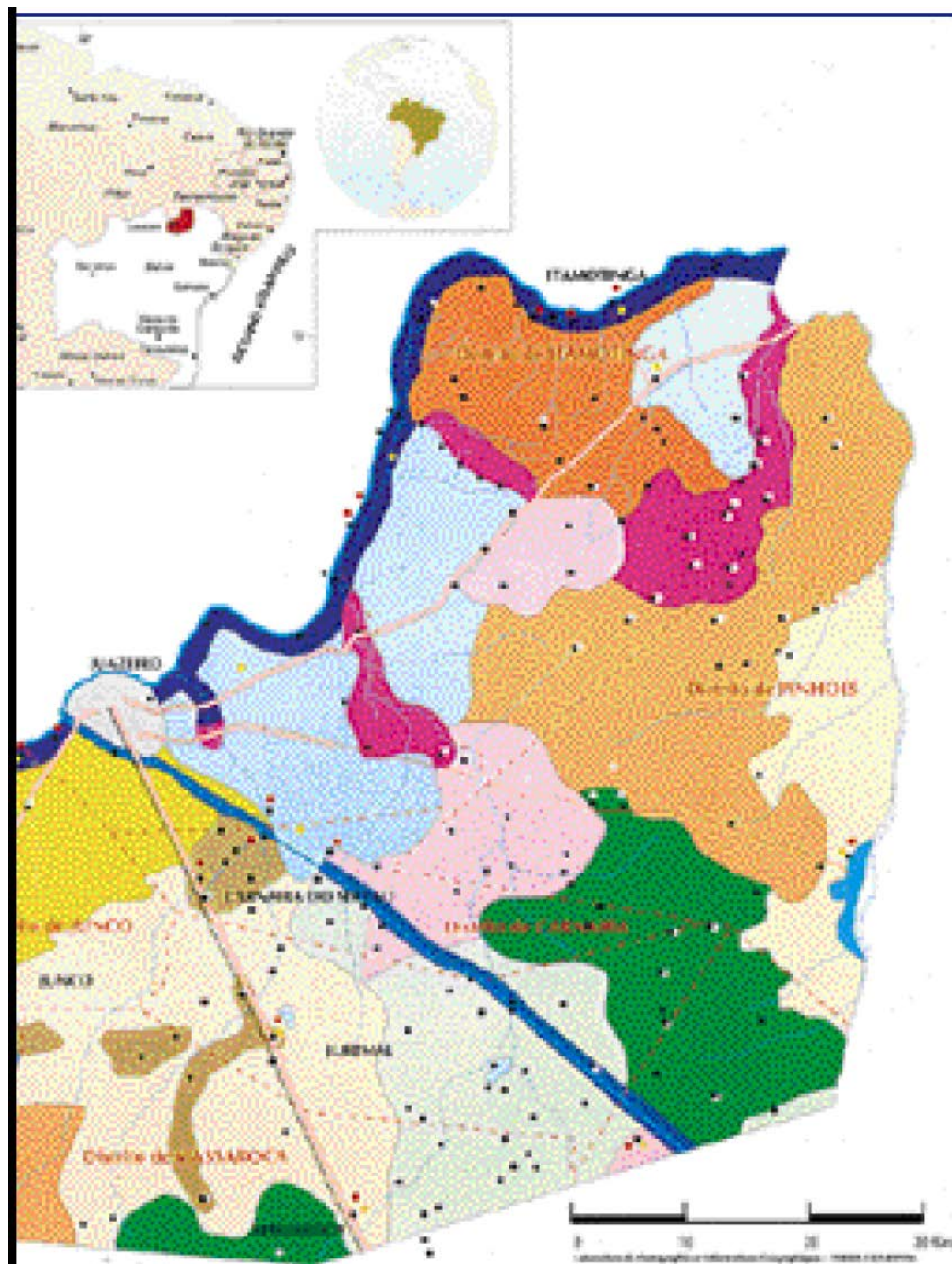
Diversidade das situações a partir do cruzamento entre saber científico e saberes locais situados

*Zoneamento rural do
Município de Juazeiro,
Bahia (ADAC, 1994)*

5600 km²

6 grandes categorias de
sistemas agropecuários

16 unidades espaciais
homogêneas do ponto de
vista da atividade agrícola



1990: PAAP e Planejamento Participativo na Sudene

Políticas de DRI

- PAAP /BIRD/estados
- Participação Contag
- Teste das ferramentas dos futuros Pronaf e Pronat e Projeto Don H Camara
- 1a conferência ICID 1992
- Planos de Desenvolvimento Rural Sustentável, 1996

Ferramentas pesquisa

- IICA + GTZ = Planejamento DRI + sistemas agrários
- GTZ : ZOP = participação
- MAE, IRD, Cirad: açudes, cisternas, manejo social da água e P&D em sistemas agrários (Pintadas, etc)
- Projeto Áridas (BIRD) e Prodetab (Embrapa/BIRD)



Antecipando análise territorial: dinâmica dos espaços locais: estados e transições (Silva et al, 2000)

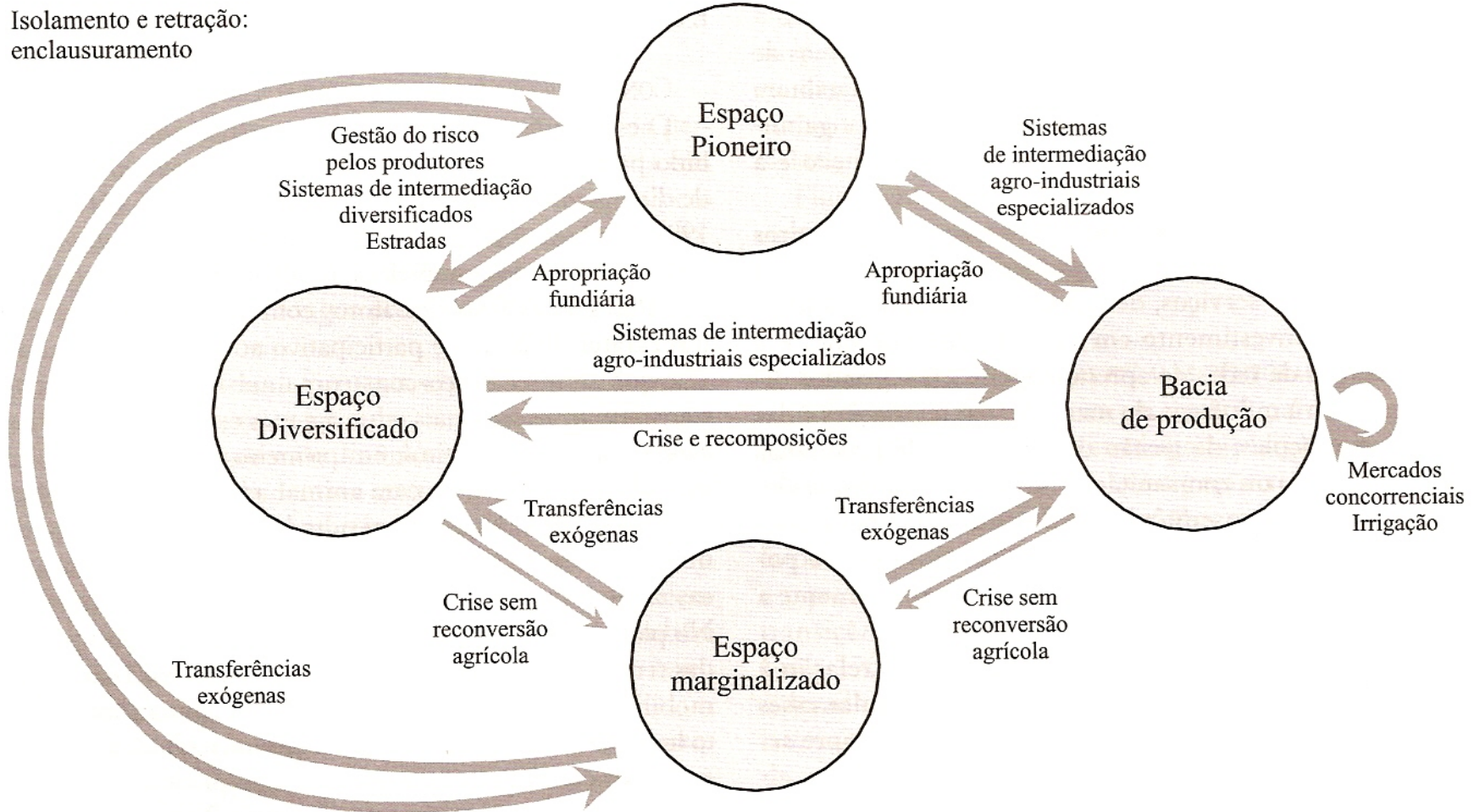


Figura 2. Estados e transições dos espaços locais

Diversidade dos modos de organização



Tanque de leite associativo



Associação agropastoris de fundos de pasto na caatinga



Cooperativas de crédito

Bancos Comunitários de Sementes



Novas tendências e desafios das políticas de AF em ALC

- **Construção de conjuntos de políticas** de diversas modalidades, mais ou menos coordenados (os “policy mix”)
 - Políticas mono-setoriais específicas para uma categoria alvo, oferecendo medidas focalizadas de apoio às atividades produtivas agrícolas ou não agrícolas;
 - Políticas temáticas ou transversais, setoriais ou multi-setoriais não diretamente agrícolas (ambientais, de desenvolvimento sustentável, territorial, de segurança alimentar ou de combate à pobreza...);
 - Políticas sociais de transferência de renda, de ativos ou de direitos.
- **Aspectos positivos e novos desafios.**
 - Abertura temática e inter-setorial favorece enfoque mais global da ruralidade

.....capaz de integrar interações entre varias facetas setoriais ou transversais do desenvolvimento rural.

Dificuldades e desafios

- **Complexidade dos problemas de coordenação**, tanto inter-setoriais como multi-níveis = **necessidade observar as políticas**
 - a multiplicação das instituições dedicadas e a segmentação dos públicos alvos
 - dificuldade a se diferenciar dos processos de dualidade das políticas agrícolas.
 - a institucionalização de políticas paralelas para agricultura familiar e patronal/empresarial com instituições separadas e múltiplos atores
- **Risco de um tratamento cada vez mais social** dos agricultores familiares e das minorias culturais = **necessidade de tratar censos e tipologias**
 - exclusão dos apoios produtivos e das atividades econômicas,
 - em particular para as unidades mais frágeis ou isoladas.
- **Risco de guetos de pesquisa**
 - Não adianta estudar AF, agroecologia ou agro-negocio separados uns dos outros ou das outras formas de produção
 - Risco de criar guetos científicos ou impasses ideológicos
 - Observatórios devem ser abertos

Trajectoria metodológica no Semiárido

Períodos	Política Pública	Pesquisa	Ferramentas	ATER Desenvolvimento
1980 1990	Desenvolvimento rural integrado DRI	Enfoque sistêmico SPI, Ouricuri	Zoneamento agro-ecológico do Nordeste	Convivência com a seca
1990 2000	Apoio Específico a Agricultura Familiar e Desenvolvimento local	P & D Sistemas Produção AF P09	Tipologias, Trajetórias Desenv. Local Zoneamento fala dos atores	URCA's entre Embrapa, Emater e ONG
2002 2012	Desenvolvimento Territorial	Apoio e avaliação dos Territórios rurais (MDA-SDT)- SIAL	Agência e Fórum Des Territorial Universidade Camponesa	Convivência com o semi-árido, ASA, Agroecologia
2014	Policy mix para públicos diversos Circuitos curtos, etc	Análise PP, avaliação agroecologia e territórios	Observatório? Outros ? ?	ANATER ? ??

Muito obrigado

eric.sabourin@cirad.fr

www.pp-al.org

Conclusões

- **Emergência de políticas focalizadas na AF**

- torna visível uma categoria de produtores antes marginalizados por políticas agrícolas promovendo modelo da empresa agrícola.

- temporalidade diferenciada

- da difusão regional como da aplicação nacional de um modelo latino-americano específico de políticas focadas na AF

- ligado à mobilização de coalizões políticas a favor desse setor.

- **Combinação diversa de várias gerações de instrumentos**

- no seio de conjuntos imbricados de políticas produtivas e sociais focalizadas e de políticas temáticas não produtivas ou não agrícolas, setoriais ou transversais.

- políticas inovadoras quando associam os movimentos sociais e apoios nos mundos científicos, políticos e da alta administração.

- ação de mediadores multi-posicionados e de dinâmicas regionais

- circulação das ideias e dos modelos, em particular via cooperação bilateral e internacional.

SEMENTES da PAIXÃO

patrimônio dos povos a serviço da
humanidade

